

Saksframlegg

Saksb: Nanna Egidius

Arkiv: 19/3930-1

Dato:
13.05.2019

Saken behandles slik:

UTVALG	MØTEDATO	UTVALGSSAKNR
Kommunestyret	21.05.2019	KS-/
Formannskapet	23.05.2019	FS-/

INNKJØPSREGLEMENT FOR LILLEHAMMER KOMMUNE

Rådmannens innstilling:

- Lillehammer kommunestyre vedtar å revidere innkjøpsreglementet i tråd med Difis anbefalinger om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser med særlig vekt på følgende rammebetingelser:
 - Seriøsitetsbestemmelser etter Oslomodellen, herunder krav om bruk av lærlinger.
 - Krav til strategi for å redusere bruk av plast /emballasje i relevante innkjøp.
 - Krav om nullutslipp på bygge- og anleggsplasser.
 - Bruk av innovative anskaffelser.
- I forbindelse med arbeidet bør følgende vurderes:
 - Utvikle standardkontrakter for ulike anskaffelser.
 - Utarbeidere veiledere for leverandører.
 - Utarbeide veiledere for innkjøpere.
 - Etablere egne rutiner for å sikre at reglementet blir fulgt, samt eventuelle sanksjonskrav.
- I den grad det er behov for ekstern bistand bevilges inntil kroner 200.000 fra disposisjonsfondet.
- Nytt innkjøpsreglement legges fram for kommunestyret til behandling.

Vedlegg:

- Oslo kommunes seriøsitetsbestemmelser (Oslomodellen)*
- Innkjøpsstrategi for Lillehammer kommune*

- Difis (Direktoratet for forvaltning og IKT) fagsider om [samfunnsansvar](#) og [innovasjon](#) i offentlige anskaffelser

Sammendrag:

I denne saken tilrår rådmannen at det gjennomføres et prosjekt med mål å utvikle Lillehammer kommunes innkjøpsreglement i tråd med innkjøpsstrategien og Difis anbefalinger om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Denne saken er en oppfølging av tidligere politiske vedtak i møte 27.09.2018 sak 77/18.

Bakgrunn

Lillehammer kommunestyre vedtok ny innkjøpsstrategi for kommunen i sak 77/18 i september 2018. Vedtaket var som følger:

1. *Lillehammer kommunestyre vedtar vedlagt innkjøpsstrategi, datert 11.07.2018 med følgende endring:*
 - a. *Under punkt 4 samfunnsansvar, side 6, 1. avsnitt:
Kommunen skal i relevante kontrakter stille krav om at leverandør er tilknyttet en lærlingeordning, og at minimum 10% av arbeidet med gjennomføringen av kontrakten utføres av lærlinger.*
 - b. *Under punkt 4.1 Miljøhensyn under anskaffelser:
Lillehammer kommune vil stille krav om strategi for å redusere bruk av plast /emballasje i relevante innkjøp.*
2. *Rådmannen bes komme tilbake med politisk sak om innkjøpsreglement og innkjøpsrutiner innen utgangen av 2018*

Etter å ha arbeidet med et utkast til nytt innkjøpsreglement og nye innkjøpsrutiner har rådmannen kommet til at det kreves en mer helhetlig tilnærming til prosessen enn det som det har vært lagt opp til, både når det gjelder involvering og konkretisering av hvor absolutt kommunen skal være i sine krav. Dette reiser også spørsmål om bruk av standardkontrakter, veiledere og håndhevelse av bestemmelsene. Rådmannen ønsker derfor å gjennomføre utarbeidelse av nytt innkjøpsreglement og rutiner som prosjekt, og ser også et mulig behov for ekstern bistand. Dette er et omfattende prosjekt, og rådmannen ønsker derfor å forankre rammebetingelsene for arbeidet politisk.

Fakta

Kommunens anskaffelsesvirksomhet er betydelig. Alt som ikke gjennomføres i egenregi blir kjøpt som varer, tjenester, bygg eller anlegg. Slike kjøp utgjør enten innsatsfaktorer til kommunens egen tjenesteproduksjon, eller som erstatning for egen produksjon. Kjøp av varer og tjenester er etter lønn til ansatte, kommunens største utgiftspost.

Samlet sett har kommunesektoren betydelig markedsrett og gjennom den, mulighet til å påvirke hvordan varer og tjenester produseres og leveres. Med markedsrett følger også et ansvar for at produksjon og leveranse skjer i tråd med både gjeldende lover og regler, og innenfor definerte etiske normer.

Difi har utarbeidet en digital veileder for offentlige anskaffelser der samfunnsansvar anbefales vurdert for klima og miljø, universell utforming, sosialt ansvar og arbeidslivskriminalitet.

Når det gjelder klima- og miljø anbefaler Difi at man ved anskaffelser vurderer miljøbelastning av både produksjon og drift av leveransen og setter krav knyttet til begge deler. Redusert bruk og håndtering av plast bør inngå i disse kravene.

Universell utforming dreier seg om utforming og tilrettelegging av omgivelsen for å fremme like muligheter for alle personer i samfunnet. Ved offentlige anskaffelser er det som hovedregel plikt til å ta hensyn til universell utforming for varer og tjenester som skal brukes av personer, enten det er allmenheten eller ansatte hos oppdragsgiver.

Sosialt ansvar handler om hvordan kommunen kan ivareta anskaffelseslovens krav om å ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i forbindelse med vareanskaffelser. Dette handler blant annet om å sikre at varer og tjenester som leveres til kommunen er produsert innefor rammen av ILO's forbud mot barnarbeid, forbud mot diskriminering, forbud mot tvangsarbeid, samt organisasjonsfrihet.

Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forhindres ved å stille riktige krav om lønns- og arbeidsvilkår. Det er også mulig å stille krav til bruk av lærlinger og begrense antall ledd i leverandørkjeden for renholdstjenester og bygge- og anleggsarbeider.

Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening (BNL), Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (KS) og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) står sammen bak forslag til seriøsitetsbestemmelser til bruk i bygg- og anleggskontrakter. Seriøsitetsbestemmelsene har blitt revidert på bakgrunn av endringer i regelverk, herunder anskaffelsesforskriften. Offentlige oppdragsgivere anbefales å bruke disse bestemmelsene i bygg- og anleggskontrakter. En bred oppslutning om bestemmelsene og lik praktisering vil bidra til forutsigbarhet og å sikre seriøsitet i offentlige bygg- og anleggsprosjekter.

Oslo kommune vedtok i byrådssak 1057/17 nye og skjerpene krav for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, den såkalte Osломodellen. Kravene er i stor grad i tråd med seriøsitetsbestemmelsene som er omtalt i avsnittet over, men går lengre på flere områder. Et av områdene er kravet om bruk av lærlinger, der Oslo kommune stiller krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at minimum 10 % av arbeidet med gjennomføring av kontrakten utføres av lærlinger. Dette er i tråd med Lillehammer kommunestyres vedtak 1 a) i sak 18/77. Oslo kommune har også utarbeidet seriøsitetsbestemmelser for helse- og omsorgssektoren, som blant annet omfatter krav vedrørende bruk av innleide og arbeidskraft fra bemanningsforetak.

Vurdering

Som det framgår av innkjøpsstrategien er kommunens anskaffelser først og fremst en støtte for arbeidsprosessene i kommunens kjernevirksomhet. Anskaffelsene har på lik linje med flere andre støttefunksjoner ingen direkte verdi i seg selv som en kommunal oppgave. Leveransene som følger av anskaffelsene er likevel viktig for at tjenesteproduksjonen skal fungere som forutsatt. Å gjøre gode anskaffelser og ha en god innkjøpsvirksomhet totalt sett er derfor av stor strategisk betydning.

Samtidig utgjør kommunens innkjøp et vesentlig beløp hvert år. Offentlige virksomheter har et ansvar for å bruke fellesskapets midler på en god og ansvarlig måte, og bør være bevisst på at laveste pris ikke nødvendigvis gir et godt innkjøp. Undersøkelser som Difi har fått utført viser

en bred enighet i det norske samfunnet om at offentlige virksomheter må ta mer sosialt ansvar. Nesten to av tre nordmenn mener det offentlige har et stort ansvar for å begrense risikoen for uforsvarlige arbeidsforhold der importerte varer produseres. Risikoen for å ikke møte samfunnets forventninger er derfor betydelig dersom man ikke kontrollerer at leverandører har implementert retningslinjer for sosialt ansvarlig produksjon. Manglende oppfølging av sosialt ansvar kan derfor innebære en omdømmerisiko for offentlige virksomheter.

Som «krevende kunde» kan kommunen gjennom sine innkjøp stimulere til innovasjon og utvikling av nye fremtidsrettede løsninger, for eksempel miljø- eller velferdsteknologi. Det er viktig at Lillehammer kommune tar i bruk de mulighetene som ligger i regelverket for innovative anskaffelser.

En gjennomgang av Lillehammer kommunes klimaregnskap viser at kommunen har betydelige utfordringer når det gjelder utslipp fra bygg- og anlegg. For å oppfylle målene i miljø- og klimaplanen må det vurderes å stille strengere krav til klimagassutslippene fra bygge- og anleggsplasser som kommunen har ansvaret for. Disse kravene og andre miljøkrav må innarbeides og presiseres i nytt innkjøpsreglement.

Lillehammer bør ha som mål å innføre seriøsitetsbestemmelser for kommunale innkjøp i tråd med Oslomodellen, i hvert fall for bygge- og anleggsvirksomhet over nasjonal terskelverdi. Det må også diskuteres om det skal utarbeides seriøsitetsbestemmelser for andre typer innkjøp og virksomhetsområder.

Gjennomføring av offentlige anskaffelser har utviklet seg til å bli omfattende og krevende prosesser med økende krav til profesjonalitet, der utvikling av kompetanse og mer definerte roller blir stadig viktigere. Å videreutvikle en god og helhetlig innkjøpsvirksomhet for hele kommunen er derfor et viktig bidrag til å møte fremtidige interne og eksterne utfordringer.

Rådmannen er opptatt at et nytt innkjøpsreglement skal være gjennomførbart, i betydning av at organisasjonen kan etterleve det og dokumentere etterlevelse. Rådmannen er også opptatt av at reglementet ikke skal bli så omfattende at kun de største, nasjonale leverandørene har kompetanse og kapasitet til å levere varer og tjenester til kommunen.

Kompleksiteten i et nytt innkjøpsreglement må vurderes opp mot behovet for å utarbeide standardavtaler og ulike veiledere, slik at kommunen ivaretar sitt oppdragsgiversansvar om å legge til rette for rettferdig konkurranse mellom seriøse leverandører.

Lillehammer, 16.05.2019

Tord Buer Olsen
Rådmann

Nanna Egidius
Strategisjef